

# ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351.746.1

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.3.6>

**А. В. Віхтюк**

директор Департаменту організації роботи, планування та контролю  
Адміністрації Державної прикордонної служби України

## ПОНЯТТЯ Й СУТНІСТЬ ІНФОРМАЦІЙНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В ІНТЕГРОВАНОМУ УПРАВЛІННІ КОРДОНАМИ

*Інтегроване управління кордонами як комплексний механізм державного управління у сфері прикордонної безпеки впроваджується в Україні на європейських засадах із 2010 року. Потреби, що зростають, в інформаційних ресурсах змушують суб'єкти інтегрованого управління кордонами вдаватися до організації та забезпечення ефективного процесу інформаційної взаємодії на національному й міжнародному рівнях.*

*Сфера прикордонної безпеки держави є надзвичайно динамічною. Вона потребує постійного вдосконалення діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами, що можливе тільки за умови належної організації системи інформаційного співробітництва.*

*Дослідження актуальних проблем теорії та практики у сфері інформаційних відносин між компетентними суб'єктами державного управління, діяльність яких спрямована на досягнення цілей державної політики щодо забезпечення національних інтересів на державному кордоні, потребують комплексного підходу особливо в контексті виконання задекларованих у державних документах відповідних стратегічних цілей. Насамперед така робота потребує визначення самого поняття й сутності процесу інформаційного співробітництва в інтегрованому управлінні кордонами. Але поки що ці питання й досі залишаються нерозкритими, що й зумовило необхідність проведення дослідження.*

*У статті наведено авторські визначення поняття й сутності інформаційного співробітництва в інтегрованому управлінні кордонами. Водночас зазначено, що необхідність модернізації наявних механізмів інформаційної взаємодії суб'єктів державного управління у сфері прикордонної безпеки пов'язана із сучасними соціально-політичними й економічними реаліями в Україні, а також із надмірною перевантаженістю державного апарату, що призводить до дублювання функцій державного управління й ускладнює міжвідомчу взаємодію та міжнародне співробітництво. Такий стан справ особливо негативно впливає на досягнення цілей державної політики у сфері прикордонної безпеки, визначених стратегічними документами. Перспективами подальших досліджень у цьому напрямі можна вважати розроблення науково-практичних підходів до автоматизації процесів інформаційного співробітництва в інтегрованому управлінні кордонами на основі використання сучасних організаційно-правових підходів і програмно-технологічного середовища.*

**Ключові слова:** механізми публічного управління, національна безпека, прикордонна безпека, прикордонна політика, інформаційна взаємодія, державний кордон.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах глобалізації та технологічних змін стрімко зростає роль інформаційних взаємовідносин у всіх сферах суспільного життя.

Інтегроване управління кордонами (далі – ІУК) як комплексний механізм державного управління у сфері прикордонної безпеки впрова-

джується в Україні на європейських засадах з 2010 року [1–3]. ІУК передбачає скоординовану діяльність компетентних державних органів України та військових формувань з реалізації державної політики, яка спрямована на створення й підтримання балансу між забезпеченням належного рівня прикордонної безпеки та збе-

реженням відкритості державного кордону для законного транскордонного співробітництва, а також для осіб, які подорожують [3]. Суб'єктами ІУК є МВС, МЗС, Мінінфраструктури, Мінфін, Держприкордонслужба, ДМС, Держмитслужба, СБУ, Національна поліція, Національна гвардія, Держпродспоживслужба, Збройні Сили (Повітряні та Військово-Морські Сили), які взаємодіють на відомчому, міжвідомчому, державному та міжнародному рівнях для досягнення цілей державної політики у сфері ІУК. До виконання окремих завдань в інтересах реалізації державної політики у сфері ІУК можуть залучатися інші державні органи [3].

Потреби, що зростають, в інформаційних ресурсах змушують суб'єкти ІУК вдаватися до інноваційних змін у сфері інформаційних взаємовідносин, зокрема організації та забезпечення ефективного процесу інформаційного співробітництва на національному й міжнародному рівнях для досягнення цілей державної політики в сфері ІУК.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання щодо механізмів ІУК досліджували в працях С. Дейнеко, Д. Дягель, В. Кириленко, О. Кириченко, О. Краснов, Д. Купрієнко, М. Литвин, А. Махнюк, О. Мейко, О. Морохов, В. Нікіфоренко й інші.

Але поки що поняття й сутність процесу інформаційного співробітництва в ІУК досі залишаються нерозкритими, що й зумовило необхідність та актуальність проведення дослідження.

Варто наголосити, що питання теорії та практики інформаційного співробітництва потребують комплексного дослідження в контексті виконання задекларованих у Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року [3] стратегічних цілей щодо розв'язання актуальних проблем у сфері інформаційних відносин між компетентними суб'єктами співробітництва.

Така робота потребує насамперед визначення поняття й сутності процесу інформаційного співробітництва в ІУК.

**Метою статті** є визначення поняття й сутності процесу інформаційного співробітництва в ІУК.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно із сучасними міжнародними практиками та наявним національним досвідом у сфері забезпечення прикордонної безпеки України, основною в здійсненні ІУК вважається робота з інформацією як із сукупністю даних, фактів, характе-

ристик про явища та процеси, які відбуваються в прикордонній сфері.

У системі ІУК під інформацією варто розуміти сукупність даних, фактів, характеристик про предмети, явища, процеси й інші відомості, які безпосередньо необхідні для формування та реалізації прикордонної політики.

Незалежно від рівня органи державної влади, серед яких є й суб'єкти ІУК, здійснюють пошук, аналіз та узагальнення отриманої інформації; збирання, оброблення, накопичення й зберігання даних; підготовку та прийняття управлінських рішень у формі нової (синтезованої) інформації; передавання синтезованої інформації у формі рішень підпорядкованим органам і підрозділам; організацію інформаційно-аналітичного забезпечення оперативно-службової діяльності в усіх її формах; організацію збирання інформації від підпорядкованих органів і підрозділів для контролю за виконанням управлінських рішень тощо.

Основним нормативно-правовим актом, що регулює інформаційні відносини, є Закон України «Про інформацію», який установлює загальні правові основи одержання, використання, поширення та зберігання інформації; закріплює право особи на інформацію в усіх сферах суспільного й державного життя України; установлює систему інформації, її джерела; визначає статус учасників інформаційних відносин; регулює доступ до інформації та забезпечує її охорону; захищає особу й суспільство від неправдивої інформації [4].

Крім цього Закону, інформаційні відносини в процесі здійснення ІУК, які відбуваються під час одержання, використання, поширення та збереження інформації, регулюються низкою інших нормативно-правових актів, міжнародними договорами й угодами, спільними міжвідомчими (між суб'єктами ІУК) наказами та інструкціями, відомчими нормативними документами.

Забезпечення суб'єктів ІУК актуальною інформацією дає їм можливість ефективно вирішувати значний комплекс завдань, серед яких – одержання інформації, необхідної для обґрунтування цілей і формування завдань ІУК; забезпечення аналітичної підтримки управлінських (зокрема спільних) рішень; виявлення наявних резервів і використання їх для підвищення ефективності ІУК та рівня прикордонної безпеки; запобігання прикордонним інцидентам та оперативне розв'язання (у разі виникнення) прикордонних інцидентів, конфліктів, інших

проблемних ситуації на державному кордоні та в прикордонному просторі; обґрунтований підхід до стратегічного планування; удосконалення системи управління, адже без актуальної інформації немає процесу управління. Без неї неможливо сформулювати його цілі, оцінити ситуацію, визначити проблеми, спрогнозувати розвиток подій, підготувати управлінські рішення та проконтролювати їх виконання.

Сфера прикордонної безпеки держави є надзвичайно динамічною. Вона потребує постійного вдосконалення взаємодії суб'єктів ІУК, що можливе тільки за умови належної організації системи інформаційного співробітництва.

Тому організація ефективного інформаційного співробітництва є одним із основних питань, що вирішуються на сучасному етапі запровадження в Україні ІУК. Постійний рух значних масивів різноманітної інформації між його суб'єктами й суспільством є обов'язковою умовою забезпечення ІУК.

Варто зазначити, що Україна вже має досвід застосування в ІУК власної цілісної системи інформаційного співробітництва, яка передбачає застосування взаємопов'язаних механізмів, а саме: організаційно-правових; обміну інформацією; спільного аналізу ризиків.

Зрозуміло, що впровадження механізмів інформаційного співробітництва між відповідними суб'єктами ІУК потребує додаткового нормативно-правового врегулювання шляхом укладання міжвідомчих наказів, угод, порядків, методик, інструкцій, протоколів тощо. Водночас, як уважають М. Литвин та А. Махнюк, це досить складні процеси, які потребують прийняття нових рішень, застосування інноваційних технологій, витрачання часу й додаткових людських і фінансових ресурсів, а найголовніше – готовності суб'єктів ІУК ділитися інформацією, спільно працювати над досягненням поставлених цілей [5; 6]. Крім цього, А. Близнюк указує на те, що ефективність системи державного управління в цілому й діяльності органів влади зокрема залежить від якості інформації, повноти інформаційних потоків, можливостей управляти ними. В умовах соціально-політичних змін у сучасному суспільстві все більшу, практичну роль відіграють знання та інформація як складники інформаційного суспільства. У зв'язку з цим вирішення проблем розвитку інформаційного простору, управління інформаційною сферою, формування суспільної свідомості в напрямі вектора реформ нерозривно пов'язано

зі збільшенням розробок у сфері інформаційної політики [7, с. 59].

Аналіз чинних в Україні механізмів інформаційного співробітництва в ІУК дає змогу зробити висновок, що вони формувалися як протипага актуальним загрозам прикордонної безпеки, таким як незаконна міграція; економічна контрабанда; незаконне переміщення через державний кордон наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, прекурсорів, зброї, боєприпасів і вибухових речовин тощо [8–11]. Водночас на сучасному етапі запровадження ІУК серед функцій інформаційного співробітництва між його суб'єктами доцільно визначити такі: управлінську; організаційну; інформативну; комунікативну.

Управлінська функція передбачає регулювання відносин, які виникають під час процесу здійснення повноважень суб'єктами ІУК, підготовки, прийняття й реалізації управлінських рішень і контролю за їх виконанням тощо.

Організаційна функція зумовлює координацію дій усіх учасників інформаційних відносин під час здійснення ІУК.

Інформативна функція забезпечує поінформованість суб'єктів ІУК відповідно до їхніх завдань, функцій, повноважень, інтересів тощо.

Комунікативна функція встановлення взаємозв'язків взаємозалежності у виконанні завдань і функцій, які поєднують інтереси всіх суб'єктів інформаційного процесу в ІУК.

Варто зазначити, що організаційно в складі органів державної влади вже утворені структурні підрозділи, які уповноважені здійснювати міжвідомчі інформаційні відносини з питань, що віднесені до компетенції з формування та реалізації відповідних сфер державної політики [8–11].

Виходячи з вищезазначеного, можемо констатувати, що стає можливим сформулювати поняття інформаційного співробітництва в ІУК.

Отже, під інформаційним співробітництвом в інтегрованому управлінні кордонами варто розуміти комплекс взаємопов'язаних заходів, засобів і методів організаційно-правового, науково-методичного, економічного й технічного характеру, які застосовуються для збирання, оброблення, зберігання та використання інформації, що безпосередньо необхідна для формування й реалізації прикордонної політики компетентними суб'єктами, які взаємодіють на відомчому, міжвідомчому, державному та міжнародному рівнях.

Сутність інформаційного співробітництва в ІУК полягає в його застосуванні саме в практичній площині державного управління, мета якої – досягнення визначених цілей державної політики в забезпеченні прикордонної безпеки України, а саме: визначення підходів до організації інформаційної взаємодії суб'єктів ІУК; адаптація до національних особливостей досвіду інших країн щодо створення мережі спеціалізованих аналітичних центрів для опрацювання інформації; побудова організаційної підсистеми інформаційного співробітництва в мажах ІУК; запровадження єдиної для всіх суб'єктів ІУК методики обміну інформацією; проведення із залученням усіх суб'єктів публічного управління спільного аналізу ризиків у сфері ІУК; формування єдиних підходів організації профілювання ризиків у сфері національної безпеки та її прикордонному секторі; розвиток ІТ-складника й автоматизації процесів інформаційного співробітництва суб'єктів ІУК.

**Висновки і пропозиції.** У статті запропоновано авторське визначення поняття й сутності інформаційного співробітництва в ІУК. Водночас варто зазначити, що, на думку автора, необхідність модернізації чинних механізмів інформаційної взаємодії суб'єктів ІУК пов'язана не тільки із сучасними соціально-політичними й економічними реаліями України, а й із надмірною переважаністю системи державного апарату, що призводить до дублювання функцій державного управління й ускладнює міжвідомчу взаємодію та міжнародне співробітництво. Зазначене особливо негативно впливає на досягнення цілей державної політики у сфері прикордонної безпеки, визначених стратегічними документами.

Перспективами подальших досліджень можна вважати розроблення науково-практичних підходів до автоматизації процесів інформаційного співробітництва в ІУК на основі використання сучасних організаційно-правових підходів і програмно-технологічного середовища.

#### Список використаної літератури:

1. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 жовт. 2010 р. № 2031-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2031-2010-%D1%80> (дата звернення: 11.09.2021).
2. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 1149-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1149-2015-%D1%80> (дата звернення: 11.09.2021).
3. Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лип. 2019 р. № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80> (дата звернення: 11.09.2021).
4. Про інформацію : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 11.08.2021).
5. Литвин М.М. Концептуальні засади інтегрованого управління кордонами. Досвід запровадження в Україні. *Наука і оборона*. 2014. № 1. С. 3–7.
6. Махнюк А.В. Окремі аспекти інформаційно-аналітичного забезпечення інтегрованого управління кордонами в сучасних умовах. *Наука і оборона*. 2011. № 2. С. 15–18.
7. Близнюк А.С. Формування інформаційно-комунікаційного забезпечення у системній взаємодії держави та суспільства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 11. С. 55–59. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/11\\_2021/11.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/11_2021/11.pdf) (дата звернення: 12.09.2021).
8. Про затвердження Методики аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції : Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки України, Служби зовнішньої розвідки України, Служби безпеки України від 29 квіт. 2015 р. № 494/132/467/497/141/281. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0587-15> (дата звернення: 12.09.2021).
9. Про затвердження Порядку обміну відкритою статистичною та аналітичною інформацією між Державною митною службою України і Адміністрацією Державної прикордонної служби України з питань протидії незаконному переміщенню наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, прекурсорів, зброї, боєприпасів та вибухових речовин через державний кордон України : Наказ Державної митної служби України, Адміністрації Державної прикордонної служби України від 13 груд. 2010 р. № 1466/958. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0001-11> (дата звернення: 13.09.2021).
10. Про затвердження Порядку обміну інформаційно-аналітичними матеріалами між суб'єктами інтегрованого управління кордонами : Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства інфраструктури України, Міністерства фінансів України, Служби безпеки України від 1 верес. 2015 р. № 1050/254/341/749/562.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1094-15> (дата звернення: 14.09.2021).  
11. Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань координації інтегрованого управлін-

ня кордонами : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січ. 2019 р. № 83. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/83-2019-%D0%BF> (дата звернення: 15.09.2021).

**Vikhtiuk A. V. The concept and effectiveness of information cooperation in integrated border management**

*Integrated border management as a comprehensive mechanism of public administration in the field of border security has been implemented in Ukraine on a European basis since 2010. The growing needs for information resources are forcing subjects in integrated border management to organize and ensure an effective process of informational interaction at the national and international levels.*

*The area of border security of the state is extremely dynamic. It requires the continuous improvement of the activities of the subjects involved in integrated border management, which can be achieved only with the proper organization of an informational cooperation system.*

*Study of current problems of theory and practices in the sphere of informational relations between competent subjects of state administration, activities aimed at achieving the objectives of state policy to safeguard national interests within state borders require an integrated approach, especially in the context of the implementation of the relevant strategic objectives declared in the state documents. Above all, such work requires defining the very concept and effectiveness of the informational cooperation process in integrated border management. But so far, these issues remain unresolved, which necessitated this study.*

*The article contains the author's definitions of the concept and effectiveness of informational cooperation in integrated border management. At the same time, it is noted that the need to modernize the existing mechanisms for informational interaction among the subjects of state administration in the area of border security is linked to the current socio-political and economic realities in Ukraine, as well as the state apparatus being overloaded. This leads to duplication of governmental functions and complicates interagency interaction and international cooperation. This state of affairs has a particularly negative impact on the achievement of the objectives of the state border security policy as defined by the strategic documents. The development of scientific and practical approaches to the automation of informational cooperation processes in integrated border management, through the use of modern organizational and legal approaches and the policy and technology environment can be seen as prospects for further research in this direction.*

**Key words:** *mechanisms of public administration, national security, border security, border policy, informational interaction, state border.*